

DESAFIOS JURÍDICOS E ADMINISTRATIVOS DA POLÍTICA CULTURAL COMUNITÁRIA: UM ESTUDO DOS PONTOS DE CULTURA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Luciana Piazzon Barbosa Lima

Pablo Ortellado¹

Resumo: O programa Cultura Viva constituiu-se como uma experiência inovadora na política cultural brasileira ao fomentar segmentos historicamente marginalizados, por meio do apoio aos Pontos de Cultura. No entanto, sua implementação encontrou entraves jurídicos e administrativos, que acabaram por se refletir na prestação de contas das instituições beneficiadas. Buscando contribuir com o aprimoramento do programa, realizamos um diagnóstico destes entraves e, por meio da experiência dos Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, verificamos que a estrutura administrativa das instituições e sua experiência na gestão de recursos públicos não representam fatores relevantes para a existência ou não de problemas na prestação de contas, sendo definidores o formato da prestação de contas, a capacitação recebida e a comunicação com os órgãos gestores da política. Desmistificando o discurso de que o problema deve ser atribuído à incapacidade administrativa dos Pontos de Cultura, apontamos para a necessidade de revisão dos instrumentos reguladores do programa e, mais amplamente, das políticas assentadas sobre a parceria do Estado com instituições da sociedade civil.

Palavras-chave: Cultura Viva. Pontos de Cultura. Convênios. Prestação de contas.

Abstract: The Cultura Viva program constitutes an innovative experiment that included historically marginalized groups in cultural policy, by giving support for *Pontos de Cultura* (Culture Hotspots). Nonetheless, its implementation has found legal and administrative barriers in the difficulties face by recipient institutions to report expenses. Seeking to contribute to the program improvement, a diagnosis of these barriers was made and, through the experience of the *Pontos de Cultura* in the state of São Paulo, we found out that the administrative structure of the benefited institutions and previous experience in the management of public resources didn't represent relevant factors for having problems in the expense reports, being more important the format of the expense report, the training received by managers of *Pontos de Cultura* and communication with the government bureaucracy. Demystifying the discourse that the problem must be assigned to the administrative incapacity of the *Pontos de Cultura*, we point to the need for revision of the regulatory instruments of the program and, more broadly, of the policies that involve partnership between state institutions and civil society.

Keywords: Cultural policy. Cultura Viva. Pontos de Cultura. Convention. Expenses reports.

Com os Pontos de Cultura estamos promovendo a criação e a integração de uma rede de ações e serviços culturais em todo o país, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades historicamente sem acesso aos instrumentos e mecanismos de fomento cultural.

Célio Turino²

Há uma desarticulação interna do próprio ministério, não existem alguns parâmetros ou jurisprudência, há uma falta de conhecimento de procedimentos e o jurídico e o administrativo não são adaptados a um projeto como esse [...]. O MinC criou um projeto

¹ Luciana Piazzon Barbosa Lima é mestre em Estudos Culturais, pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. e-mail: lupblima@gmail.com. Pablo Ortellado é professor do curso de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Estudos Culturais da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. e-mail: paort@usp.br

² Idealizador do Programa Cultura Viva e então Secretário de Cidadania Cultural do MinC, em evento de lançamento do edital para a seleção dos Pontos de Cultura de São Paulo, em parceria com o Governo do Estado.

inovador mas quis colocar dentro de uma estrutura retrógrada.

Coordenadora de um Pontão de Cultura³

O Programa Cultura Viva tornou-se, na última década, uma experiência bem-sucedida e consolidada de política cultural comunitária, estando os Pontos de Cultura não só espalhados por todo o território nacional, como presentes em diversos países da América Latina. Ainda assim, face aos 10 anos do programa, torna-se necessário refletir sobre esta experiência, tanto a partir de seus impactos positivos quanto de seus desafios. Partindo da inovação representada pelo desenho conceitual do Cultura Viva e do diagnóstico referente aos problemas encontrados em sua implementação, buscamos analisar os mecanismos jurídicos e administrativos que regulam as relações do Estado com instituições da sociedade civil, a partir da experiência dos Pontos de Cultura no Estado de São Paulo. Por meio de levantamento empírico, foram identificados os problemas encontrados na gestão dos recursos públicos e analisadas as diferenças entre os modelos de prestação de contas colocados pelos convênios realizados com o Ministério da Cultura e pela rede estadual paulista, implantada em 2009 a partir da descentralização do programa.

O artigo divide-se em três blocos: o primeiro aborda a ampliação do escopo das políticas culturais na última década, e as inovações trazidas pelo desenho institucional do Cultura Viva; o segundo trata do diagnóstico dos problemas encontrados na implementação dos Pontos de Cultura; e o terceiro apresenta os principais resultados da pesquisa empírica, que apontam para um modelo simplificado de prestação de contas. Tendo em vista a democratização das políticas culturais e, mais amplamente, do próprio acesso aos recursos públicos, este estudo buscou contribuir para o aprimoramento do Cultura Viva e de sua regulamentação, partindo da necessidade de expansão das políticas de apoio à cultura comunitária.

O Programa Cultura Viva como modelo inovador de política cultural comunitária

Seguindo o percurso estabelecido pela pesquisa, iniciamos com a abordagem do desenho institucional trazido pelo Cultura Viva, baseado sobretudo no apoio aos Pontos de Cultura. A perspectiva de fortalecer a atuação do Estado, em parceria com a sociedade civil, a partir de iniciativas culturais já existentes, bem como de democratizar a produção cultural, por meio da pulverização de recursos para segmentos comumente marginalizados, foram elementos determinantes para despertar o interesse nesse estudo, além do contato inicial com alguns Pontos de Cultura da cidade de São Paulo.

Tendo em vista o histórico das políticas culturais no Brasil, voltadas sobretudo para o apoio às

³ Oficina realizada com os Pontões de Cultura do interior de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, em novembro de 2010, como parte da “II Pesquisa Avaliativa do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

artes, ao patrimônio e à indústria cultural, a experiência do Cultura Viva torna-se significativa, por se tratar do primeiro programa de grande impacto voltado ao apoio das práticas culturais de segmentos populares. Historicamente nesse campo, os setores populares estiveram praticamente ausentes ou, quando levados em conta, o foram dentro da perspectiva da preservação de expressões culturais consideradas folclóricas (FERNANDES, 2003), ou, ainda, de instrumentalização das culturas populares para a constituição de uma identidade nacional (CHAUÍ, 1986).

Pautado por uma proposta de apoio direto a associações culturais da sociedade civil, o Cultura Viva parece surgir, no âmbito federal, como uma primeira experiência de política cultural prioritária, voltada ao reconhecimento e ao apoio da diversidade das manifestações culturais, enquanto expressões culturais “vivas”. O programa incluiu, assim, o apoio a formas de expressão que vão da tradição oral à cultura digital, passando pelo campo das linguagens artísticas e pelas múltiplas possibilidades de experimentação entre estas.

A partir da adoção de um conceito ampliado de cultura, é ampliado também o universo da política cultural, abarcando-se mutuamente as experiências estéticas e cotidianas, ao considerar que a cultura está presente tanto na criação individual e artística quanto nos diferentes modos de vida (WILLIAMS, 1989). O entendimento da cultura em seu sentido antropológico ampliou o escopo de atuação do Estado no campo da cultura, tornando-a mais abrangente:

A adoção da noção ‘antropológica’ permite que o ministério deixe de ter seu raio de atuação circunscrito ao patrimônio (material) e às artes (reconhecidas) e abra suas fronteiras para as culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, de orientação sexual, das periferias, audiovisuais, das redes e tecnologias digitais etc. (RUBIM, 2011, p. 49)

A adoção dessa noção ampliada de cultura representou a ampliação das estratégias de democratização da cultura – que buscavam garantir o acesso universal aos bens culturais considerados legítimos – para a efetivação de uma democracia cultural, que busca a garantia da polifonia pelo apoio a diversos sistemas culturais (ANDER-EGG, 1987; CANCLINI, 1987; VOLKERLING, 1996). Ainda que conceitualmente essa ampliação estivesse razoavelmente consolidada (FABRIZIO, 1980), notava-se, até a última década, uma carência de políticas estruturadas efetivamente no âmbito dessa perspectiva.

Tendo como principal objetivo “ampliar e garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural” (MINC, 2004a, p. 18), o Cultura Viva incentiva iniciativas culturais da sociedade civil, por meio do financiamento público direto. Materializado pela transferência de recursos a projetos selecionados via editais, o programa organiza-se a partir da parceria entre o poder público e associações não governamentais, no sentido de potencializar ações culturais existentes, em especial em contextos de vulnerabilidade. Por meio do financiamento de práticas culturais comunitárias, sobretudo através dos Pontos de Cultura, o programa fortalece o papel do Estado na área cultural, em busca de uma melhor

distribuição dos recursos públicos.

Os Pontos de Cultura são organizações sem fins lucrativos que desenvolvem ações socioculturais de diversos tipos e que recebem o apoio e o reconhecimento por parte do Estado. Segundo definição da Lei que institui a Política Nacional de Cultura Viva, os Pontos de Cultura são “entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades” (BRASIL, 2014, art. 4º).

De acordo com os princípios do programa, os Pontos de Cultura deveriam localizar-se prioritariamente em comunidades com pouca disponibilidade de serviços públicos e de equipamentos culturais. O programa buscava, assim, atingir agentes culturais com pouco acesso a outras fontes de recurso e que em geral não têm suas práticas reconhecidas pelo poder público, sendo considerados como públicos prioritários: “populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural”. (BRASIL, 2004, art. 3º)

Dessa forma, os objetivos colocados pelo programa parecem se pautar, fundamentalmente, pela ampliação do escopo das políticas culturais com a inclusão de novos atores nesse campo. Nos dizeres de Turino (2009, p. 14), trata-se de “‘desesconder o Brasil’; acreditar no povo, potencializar o que já existe, firmar pactos e parcerias com ‘os de baixo’”, fortalecendo a autonomia e o protagonismo sociocultural. Com o financiamento de projetos sem objetos predefinidos, a iniciativa busca o fortalecimento de ações existentes, a partir das propostas colocadas pelos próprios agentes culturais.

Assim, ao concorrerem ao edital, os proponentes estruturam um plano de trabalho contendo as ações a serem realizadas, as metas a serem cumpridas e o orçamento a ser utilizado. Ao perguntar às associações culturais o que desejam realizar com os recursos, o programa leva em conta a especificidade da atuação de cada instituição e as demandas das próprias comunidades: “Em lugar de determinar (ou impor) ações e condutas locais, o programa estimula a criatividade, potencializando desejos e criando um ambiente propício ao resgate da cidadania pelo reconhecimento da importância da cultura produzida em cada localidade.” (MINC, 2005d, p. 18).

Ainda que esteja garantida a autonomia das instituições nesse processo, entendemos que a atuação do poder público seja absolutamente fundamental, podendo ser considerada uma espécie de acupuntura social – em que, conforme a perspectiva de Gil, o Estado aciona pontos vitais:

O Programa Cultura Viva é, sobretudo, uma política pública de mobilização e encantamento social. Mais que um conjunto de obras físicas e equipamentos, implica a potencialização das energias criadoras do povo brasileiro. Não pode ser considerado apenas um simples ‘deixar fazer’, pois provém de uma instigação, de uma emulação, que é o próprio do-in antropológico. Mas os rumos, as escolhas, as definições ao longo do

processo, são livres. (MINC, 2005d, p. 9).

Trata-se, portanto, de uma parceria realizada entre o Estado e a sociedade civil, em que o primeiro oferece condições para que as instituições possam se desenvolver, de acordo com a sua própria dinâmica. Enquanto aspectos relevantes que caracterizam o diferencial do programa no campo da política cultural, consideramos, assim, em especial: o financiamento de associações culturais existentes, a partir de suas demandas e sem objetos predefinidos; a adoção de um conceito ampliado de cultura, que inclui as mais diversas formas de expressão cultural; e o público a que se destina. Partindo destes aspectos e da própria expansão dos Pontos de Cultura, entendemos que o programa aponta para a constituição de um modelo paradigmático de política cultural comunitária.

A implementação do Cultura Viva: fragilidades institucionais e regulatórias

Passando do desenho do programa à sua implementação, observamos que a perspectiva de inclusão de novos atores, no âmbito das políticas culturais, não foi acompanhada da desburocratização dos mecanismos que envolvem o repasse de recursos públicos a instituições da sociedade civil. A partir de uma aproximação efetiva com a realidade do Cultura Viva, foram constatadas dificuldades na realização desta parceria, que se manifestaram, em especial, na prestação de contas dos Pontos de Cultura. Isso parecia indicar que a formulação e o desenho da política não eram compatíveis com os seus mecanismos de implementação, em especial dados os instrumentos jurídicos e de gestão que regulamentam o uso dos recursos.

Assim, constatamos que o Cultura Viva era de fato um programa inovador, porém inserido em uma estrutura retrógrada – sobretudo dada a fragilidade institucional dos órgãos gestores e a inadequação do formato de convênios. Tendo em vista a incompatibilidade dos instrumentos da administração pública com a proposta inclusiva do programa, realizamos, assim, um diagnóstico efetivo dos problemas existentes na prestação de contas dos Pontos de Cultura.

Nesse aspecto, teve destaque, em primeiro lugar, a própria fragilidade institucional do Ministério da Cultura. Isso porque grande parte dos problemas encontrados nas prestações de contas das instituições estiveram relacionados à insuficiência e à inadequação dos fluxos de recursos (orçamentários e humanos), às dificuldades de comunicação e à falta de especificação clara de procedimentos.

Com relação aos fluxos orçamentários, os constantes atrasos nos repasses das parcelas acabaram por comprometer o andamento dos projetos apoiados, tendo sido considerados pelos Pontos de Cultura, desde a primeira avaliação do programa, como o principal problema enfrentado (SILVA; ARAÚJO, 2010,

p. 37)⁴. Paralelamente, somava-se a isso a insuficiência de recursos humanos para atuar na gestão do programa, dado o baixo número de servidores envolvidos, sua rotatividade e terceirização. Isso gerou uma capacidade de atendimento, acompanhamento de projetos e análise da prestação de contas muito inferior à demanda – o que se agravou, ainda, com a rápida expansão do programa. Também em decorrência disso, as dificuldades de comunicação se manifestaram, tanto para acompanhamento da execução dos projetos, quanto para as análises da prestação de contas e dos pedidos de alteração nos planos de trabalho.⁵

Além da estrutura de recursos humanos incompatível com as demandas de gestão, as dificuldades de obter informações se agravaram, dada a falta de especificação clara dos procedimentos a serem cumpridos pelos Pontos de Cultura. Nesse aspecto, chamou a atenção a ausência de uma normativa consolidada, que regesse a implementação do programa, decorrente, por sua vez, da adoção do formato de convênios. Os convênios de cooperação eram, do ponto de vista jurídico, o instrumento padrão adotado na realização de repasses do poder público à entidades da sociedade civil, sendo utilizados nos casos em que as partes buscam objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração (DI PIETRO, 2002). Trata-se, porém, de uma adaptação de um instrumento destinado originalmente à realização de parcerias entre os entes federados – União, Estados e municípios –, mostrando-se inadequado à relação com a sociedade civil e à natureza das instituições privadas, sobretudo dado o excesso de regras e procedimentos burocráticos. Tal inadequação, por sua vez, implicou em forte insegurança jurídica e sucessivas alterações nas normas regulamentadoras, gerando contradições nas orientações das áreas técnicas dos órgãos gestores e um maior rigor formalista nas análises por parte dos servidores (BRASIL, 2012).

Como parte do diagnóstico detalhado dos problemas encontrados na prestação de contas das instituições beneficiadas pelo programa, via mecanismo dos convênios, identificamos quatro principais fatores: os planos de trabalho; as compras e contratações; a gestão financeira dos recursos; e as despesas administrativas.⁶

⁴ Em levantamento feito junto aos Pontos de Cultura da rede estadual paulista, durante encontro de formação, em dezembro de 2011, por exemplo, foram relatados como problemas decorrentes dos atrasos nos repasses: a paralisação e o atraso das atividades planejadas; a perda de profissionais envolvidos com os projetos ou sua não remuneração; a evasão de participantes e a queda na credibilidade das instituições; dificuldades no cumprimento de pagamentos; realização de despesas acrescidas de juros; entre outros fatores que geraram forte insegurança entre os gestores dos Pontos, profissionais e a comunidade. (SÃO PAULO, 2012)

⁵ O mutirão de prestação de contas – iniciativa colaborativa da Comissão Paulista de Pontos de Cultura com o Ministério da Cultura, realizada em agosto de 2011 – apontou as dificuldades de comunicação com o Ministério como parte relevante dos entraves nas prestações de contas, sendo identificadas as seguintes situações: envio de prestação de contas e falta de retorno; demora na aprovação; envio de prestação de contas não localizada (perda); falta de um canal eficaz, que permitisse um diálogo permanente e a orientação quanto a dúvidas que surgem no decorrer da execução dos projetos; dificuldades em conseguir informações e retornos (p. ex. sobre alterações nos planos de trabalho e pedidos de prorrogação da vigência do convênio); lentidão ou ausência de respostas via cartas, e-mails ou telefone; falta de padronização dos processos e das orientações; fornecimento de informações incorretas; informações dadas sem formalização (por telefone); trocas constantes de equipe no MinC, dificultando o acompanhamento dos projetos; e centralização da gestão em Brasília, gerando alto volume de gastos com telefonemas e correio. (COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA, 2011)

⁶ Para essa abordagem, nos baseamos na regulamentação existente à época, regida nos termos das Leis Federal n° 8.666/93 e

Com relação aos planos de trabalho, identificamos problemas decorrentes, sobretudo, de alterações ao longo do desenvolvimento dos projetos. Tendo de ser formalizadas junto ao órgão responsável pela transferência dos recursos financeiros (BRASIL, 2007, art. 37º), muitas vezes a lentidão deste processo não correspondeu às demandas imediatas dos projetos, fazendo com que a necessidade de remanejamento de metas ou despesas implicasse em problemas posteriores.

No que diz respeito às compras e contratações, o desafio esteve vinculado à realização das licitações, que regulamentam os procedimentos para a aquisição de bens e serviços.⁷ A necessidade de levantar pelo menos três orçamentos de diferentes fornecedores foi uma das dificuldades encontradas, sobretudo dada a especificidade dos bens e o contexto informal em que atuam grande parte das instituições. Com relação aos serviços, os principais problemas estiveram relacionados às modalidades de contratação de pessoal e à regulamentação trabalhista, tendo em vista a necessidade de contratação de setores nem sempre institucionalizados.

A gestão financeira dos recursos do convênio foi um fator gerador de problemas na prestação de contas, dada a obrigatoriedade da aplicação dos recursos e uso de seus rendimentos (BRASIL, 2008a, art. 42º) e devido à cobrança de tarifas bancárias.⁸ Com relação às despesas administrativas, havia o limite máximo de 15% do total de recursos para este fim (BRASIL, 2008b, art. 39º), o que nem sempre correspondia ao excesso de demandas de gestão. A pequena estrutura de recursos humanos de grande parte das instituições, o acúmulo de funções, a falta de recursos financeiros para contratações voltadas à administração dos projetos, a ausência de profissionais especializados e a sobrecarga gerada pelas demandas administrativas foram, assim, questões levantadas com bastante ênfase pelos Pontos de Cultura (SÃO PAULO, 2012, p. 55).

Com o levantamento destes entraves, vale dizer, não buscamos advogar contra os processos de controle do uso dos recursos públicos, necessários para a garantia da boa administração. Porém, o que pareceu prevalecer, nesse caso, foi um excesso de exigências burocráticas, em paralelo à pequena estrutura administrativa de grande parte dos Pontos de Cultura, relacionada à falta de capacitação para a gestão dos recursos públicos e à insegurança jurídica em torno dos procedimentos exigidos pela legislação.

8.313/91, da Instrução Normativa STN 01/1997, do Decreto 6.170/07 e da Portaria Interministerial 127/08 (substituída em 2011 pela Portaria 507/11).

⁷ A realização destes procedimentos é exigida com base nos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade e publicidade. Apesar de adequados para a boa gestão de recursos públicos, a legislação vigente – pautada pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei 8.666) – foi pensada para regulamentação de grandes obras e realização de compras e serviços pelo Estado, que tem uma dimensão muito diferente das parcerias com a sociedade civil. Ainda assim, ela se aplica também nos casos em que os recursos públicos são utilizados por entes privados conveniados ao poder público. (BRASIL, 1993, art. 116º)

⁸ Segundo o artigo 42 da Portaria 127/2008, as contas bancárias criadas a partir de convênios estão isentas da cobrança de tarifas bancárias (BRASIL, 2008a, art. 42º, § 5º). No entanto, ainda que seja feita a solicitação de dispensa, conforme a regulamentação, em grande parte das vezes há cobrança por parte dos bancos, que desconhecem a normativa ou entendem que a mesma garante a isenção apenas a órgãos públicos, não sendo válida para organizações não governamentais.

Para além destas dificuldades relacionadas à lógica do Estado e às suas condições operacionais (financeiras, humanas, de comunicação e normativas), alguns entraves específicos emergiram do desenho estabelecido pelo Cultura Viva, que buscou envolver atores pouco familiarizados com a linguagem burocrática. Segundo Rubim (2011, p. 65), os desafios de implementação do programa foram colocados, de alguma forma, pela própria inovação contida em sua proposta: “Os maiores problemas do Programa Cultura Viva e seu projeto Pontos de Cultura são paradoxalmente suas maiores virtudes. Eles expressam a novidade potencial inscrita no programa: a abertura escancarada do Estado para modalidades de cultura antes sistematicamente excluídas e, por conseguinte, o acolhimento de novos atores culturais”.

O diagnóstico era o de que o instrumental para a operacionalização das parcerias dificultou a capacidade de englobar estes novos atores, que muitas vezes desconheciam os procedimentos de gestão dos recursos públicos. Em pesquisa realizada pelo IPEA, um dos elementos identificados na avaliação do programa foi a “inexistência de norma legal que fundamentasse especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização ou institucionalização” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 31). Sabemos que o universo dos Pontos de Cultura é bastante heterogêneo, havendo enormes diferenças na dimensão e capacidade administrativa das instituições. Ainda assim, tendo em vista a proposta de atingir associações comunitárias, sobretudo ligadas a contextos periféricos, os instrumentos jurídicos e administrativos adotados não se mostraram adequados.

Os fatores acima tratados implicaram, portanto, em grandes entraves na implementação do Cultura Viva, repercutindo em especial na prestação de contas dos Pontos de Cultura. A insuficiência no acompanhamento do poder público e as exigências colocadas para a gestão dos recursos acabaram por se refletir sobre as organizações culturais: as prestações de contas tornaram-se uma constante ameaça à descontinuidade dos projetos, para além do risco de devolução dos recursos. Assim, ainda que os entraves estivessem relacionados, em especial, à estrutura da gestão pública e à inadequação dos instrumentos jurídicos e administrativos à proposta do Cultura Viva, o resultado acabou por recair sobre os Pontos de Cultura, em prejuízo das instituições proponentes e do desenvolvimento de seus projetos.

A estrutura administrativa dos Pontos de Cultura e os diferentes formatos de prestação de contas: hipóteses e resultados da pesquisa empírica

Partindo do diagnóstico do problema de pesquisa, passamos enfim à apresentação das hipóteses que nortearam este trabalho e dos resultados da pesquisa empírica, realizada a partir de um questionário

aplicado junto aos Pontos de Cultura do Estado de São Paulo.⁹ Como vimos na abordagem do programa, havia a perspectiva de inclusão de novos atores no campo das políticas de cultura, estando voltado, sobretudo, ao apoio e reconhecimento de agentes culturais pouco institucionalizados. Para além dos fatores já tratados – vinculados à inadequação do marco legal e às dificuldades dos próprios órgãos públicos no acompanhamento dos projetos –, presumimos que um fator determinante para a compreensão do problema estaria relacionado à estrutura burocrática das instituições proponentes dos Pontos de Cultura.

Levantávamos, assim, como uma primeira hipótese de pesquisa, a de que apenas as organizações dotadas de estrutura administrativa e de experiência prévia na gestão de recursos públicos não teriam apresentado problemas na prestação de contas, ao se tornarem Pontos de Cultura – o que, por sua vez, comprovaria que os procedimentos reguladores do programa não se adequavam à proposta de inclusão de novos atores no espectro das políticas culturais.¹⁰ Com isso, admitia-se que ele teria funcionado, do ponto de vista da gestão, apenas junto às organizações mais estruturadas, constituindo uma espécie de malogro para as menos institucionalizadas. Caso confirmada, esta hipótese demonstraria a contradição entre o público que se pretendia atingir com a política e a estrutura jurídica e administrativa que a regulamentava, dando margem a uma crítica contundente dos mecanismos que embasavam a implementação do programa, e chamando a atenção para a necessidade de sua readequação.

A partir desta contradição, buscamos ainda investigar possíveis alternativas para o problema, no sentido de diminuir as dificuldades advindas da gestão dos recursos públicos. Entendíamos que estas poderiam passar, por um lado, pela adoção de medidas como o acompanhamento mais próximo dos projetos e a formação ampla e generalizada dos gestores públicos e dos Pontos de Cultura e, por outro, pela adoção de outros formatos de financiamento e comprovação do uso dos recursos. Com relação a este último ponto, optamos por investigar a especificidade da rede estabelecida pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo que, ainda que de maneira contraditória, logrou adotar um modelo simplificado de prestação de contas. Para entender o surgimento da rede estadual, é preciso contextualizar a descentralização do programa, que buscou não apenas a expansão dos Pontos de Cultura, como também a

⁹ O recorte foi adotado, em primeiro lugar, por ser este o Estado com maior número de Pontos de Cultura do país: 225 implementados, nos primeiros anos do programa, pelo MinC e pelas redes municipais e intermunicipais e 301 vinculados diretamente ao Governo do Estado, a partir da descentralização, em 2009. Em segundo lugar, o recorte foi adotado graças à esta clivagem, uma vez que a experiência levada a cabo pela rede estadual trouxe consigo um modelo de prestação de contas simplificado.

¹⁰ Dada essa hipótese, a diversidade de perfis das instituições proponentes dos Pontos de Cultura tornou-se relevante. Ainda que em sua concepção o programa estivesse voltado prioritariamente ao apoio a associações de origem comunitária, ele atingiu proponentes dos mais diversos perfis institucionais, incluindo ONGs consolidadas e até mesmo universidades, com forte variação em seu grau de institucionalização (IPEA, 2011, p. 28). O fato do programa não se restringir ao apoio a pequenas instituições, porém, pode ser atribuído às próprias demandas administrativas, que reafirmaram as dificuldades colocadas pelo grau de formalização exigido, impactando inclusive no acesso à política.

diminuição dos entraves burocráticos, pelo acompanhamento mais próximo das redes:

Tentou-se reparar essa situação, em 2008, quando o programa Cultura Viva passou a adotar a descentralização como processos de gestão partilhados com governos de estados e municípios, via recursos orçamentários previstos no programa Mais Cultura. Com base nessa nova diretriz, a operacionalização do Cultura Viva firmou como estratégia as parcerias entre o MinC e os governos locais para a criação de novos convênios, ou seja, os governos estaduais e municipais passaram a conveniar diretamente os pontos de cultura, realizando o papel antes desempenhado pelo ministério. A expectativa era de que tal caminho solucionasse ou, ao menos, amenizasse as dificuldades próprias da gestão e, principalmente, da continuidade e expansão do programa, no que se refere aos seus processos gerenciais e orçamentários. (IPEA, 2011, p. 77)

Além desse fator, no caso específico do Estado de São Paulo, foi proposta, quando da criação da rede, a adoção do formato de premiação para apoio aos Pontos de Cultura, buscando o enfrentamento das dificuldades de implementação via convênios e tendo como base o Programa de Ação Cultural (ProAC), da Secretaria de Estado da Cultura (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Apesar das divergências jurídicas quanto à definição do formato de premiação e à falta de clareza quanto à sua regulamentação, concretamente o formato de prestação de contas adotado foi bastante simplificado, estando baseado na comprovação da realização do objeto por meio de relatórios de atividades e na apresentação de uma planilha financeira demonstrativa da aplicação dos recursos. Nesse sentido, a segunda hipótese do trabalho indicava que a adoção de um formato alternativo de regulação, que não passasse pelo mecanismo dos convênios, poderia contribuir para a diminuição do problema – o que, a partir da experiência da rede estadual de São Paulo, seria demonstrado pela menor dificuldade dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura em prestar contas, frente àqueles conveniados junto ao MinC.

Assim, o levantamento dos dados empíricos buscou, por um lado, traçar o perfil das instituições proponentes dos Pontos de Cultura, com relação à sua estrutura administrativa, tendo em vista verificar em que medida a regulamentação do programa era ou não compatível com o público a que se propunha atingir. E, por outro, permitir a comparação dos Pontos de Cultura vinculados à Secretaria de Estado da Cultura frente aos conveniados diretamente com o MinC, buscando-se evidenciar que um formato de prestação de contas simplificado diminuiu consideravelmente o problema e apontando enfim para a adoção de formas mais flexíveis de comprovação do uso dos recursos, mais próximas à realidade das políticas culturais comunitárias.

A partir da aplicação dos questionários junto aos gestores dos Pontos de Cultura,¹¹ os dados

¹¹ Na realização da pesquisa empírica, trabalhamos com o universo de 390 Pontos de Cultura, correspondente à soma daqueles vinculados à rede estadual, selecionados pelo edital de 2009 (SÃO PAULO, 2009), com os que foram diretamente conveniados com o Ministério da Cultura, em editais anteriores (MINC, 2004b; 2005a, 2005b). Dos 301 Pontos de Cultura apoiados através da rede estadual, obtivemos 185 respostas (61,5%). Dos Pontos de Cultura vinculados ao MinC, tivemos 41 questionários respondidos de 89 (46,1%). Assim, do total de Pontos de Cultura abordados, obtivemos uma amostra de 57,9% de respostas

revelaram que mais do que a estrutura administrativa das instituições contempladas pelo programa ou do que sua experiência prévia na gestão de recursos públicos, o que foi determinante para a existência ou não de problemas na prestação de contas foram o formato da prestação de contas adotado, a capacitação para a gestão dos recursos e o acompanhamento por parte dos órgãos governamentais. Assim, ainda que o discurso predominante acerca das dificuldades de gestão do Cultura Viva fosse o de que os Pontos de Cultura não foram capazes de prestar contas, os elementos fundamentais nesse processo foram a atuação do poder público e a regulamentação das parcerias.

Nesse sentido, a hipótese de que somente as instituições de maior porte teriam conseguido prestar contas não se confirmou. Os dados acerca do tempo de existência e orçamento das instituições, da existência ou não de um responsável administrativo dedicado integralmente a essa função, de contador ou assessoria contábil e de assessoria jurídica para a gestão dos Pontos de Cultura foram variáveis menos relevantes do que o esperado. Ainda que representativos da capacidade administrativa das instituições, tais fatores não tiveram grande importância na explicação dos problemas da prestação de contas. Tendo em vista que o percentual de instituições que tiveram problemas na prestação de contas dos convênios (56,1%) foi muito superior ao dos Pontos de Cultura da rede estadual (15,7%), poderíamos afirmar que, no caso do MinC, a questão foi um entrave para a maioria das instituições, independente de sua estrutura administrativa. No caso dos contemplados pelo edital da Secretaria de Estado da Cultura, por sua vez, a grande maioria dos Pontos de Cultura conseguiu realizar a prestação de contas sem maiores dificuldades.

O dado que mais chamou atenção, no entanto, diz respeito à relação da escolaridade dos gestores dos Pontos de Cultura com a existência ou não de problemas na prestação de contas. Isso porque, entre os convênios realizados com o MinC, quanto maior a escolaridade do gestor, menor foi o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas (GRÁFICO 2)¹² – indicando que, de fato, os mais escolarizados tiveram menos dificuldades na prestação de contas. No caso dos Pontos de Cultura ligados à SEC, porém, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas não apresentou grandes variações entre aqueles cujos gestores tinham menor ou maior formação (GRÁFICO 3), enunciando que o formato adotado era, definitivamente, mais acessível, estando em maior sintonia com os objetivos da política.

Outro fator que supúnhamos explicar a existência ou não de problemas na prestação de contas – a experiência anterior na gestão de recursos públicos – também não se mostrou relevante. Tanto no universo dos Pontos de Cultura ligados ao MinC quanto à Secretaria de Estado da Cultura não houve variação no percentual de instituições com problemas na prestação de contas entre aquelas que já haviam ou não

(GRÁFICO 1).

¹² Nesse caso, os Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas representaram 85,7% entre aqueles que possuíam gestor com até segundo grau completo, baixando esse percentual para 42,9% dentre os que possuíam pós-graduação.

acessado recursos públicos anteriormente. Mesmo nos casos em que as instituições possuíam experiência anterior de convênio com o poder público, isto não evitou os entraves no caso dos Pontos de Cultura. Os resultados indicaram, mais uma vez, que os problemas na prestação de contas não estavam relacionados diretamente à capacidade de gestão dos contemplados pelo programa Cultura Viva.

Assim, ao passo que a visão comumente difundida atribui todo o problema da prestação de contas à incapacidade das instituições, os dados revelaram que o formato de repasse e prestação de contas se mostrou inadequado não só para as instituições mais frágeis do ponto de vista administrativo, como também para as mais experientes. A questão, portanto, não passa somente por regulamentar de outra forma esse tipo de parceria com organizações menos institucionalizadas, mas se trata de um problema mais amplo, envolvendo as políticas assentadas sob a parceria com instituições da sociedade civil.

Com relação à segunda hipótese, os resultados da pesquisa empírica reiteraram que a adoção de um modelo simplificado de prestação de contas diminuiu consideravelmente o problema. A comparação entre os convênios realizados com o MinC e os contratos com a Secretaria de Estado da Cultura demonstraram que o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas foi significativamente menor, no segundo caso, girando em torno de 15% dos contemplados pelo edital estadual, contra cerca de 56% dos abarcados pelo governo federal (GRÁFICO 4). A prestação de contas representou assim um problema para mais da metade dos Pontos de Cultura convênios, sendo quase quatro vezes menos representativo no contexto da rede estadual.

Ainda que o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas seja significativamente menor nesse caso, os motivos apontados como geradores dos problemas permaneceram os mesmos: a falta de flexibilidade para alterações nos planos de trabalho, a necessidade do levantamento de três orçamentos para compras e contratações, os encargos trabalhistas, o pagamento de tarifas bancárias e a aplicação dos recursos e uso dos rendimentos. Isso se deve ao fato de que, apesar da simplificação procedimental na prestação de contas, a regulamentação era, em verdade, a mesma – estando aí uma das fragilidades quanto ao formato adotado pela rede estadual.

Ainda assim, esta simplificação procedimental contribuiu para a atenuação dos problemas, não comprometendo, por questões de ordem burocrática, os objetivos da política. Nesse ponto, os dados mostraram que uma boa parcela dos Pontos de Cultura convênios ao MinC (41,5%) nem mesmo chegaram a receber todas as parcelas do convênio, tendo sido o desenvolvimento de seus planos de trabalho interrompido por problemas nas prestações de contas. Se nesse caso a falta de conclusão dos projetos é bastante representativa, nos Pontos de Cultura da rede estadual ela não chega a 3% do total, constituindo, efetivamente, exceções (GRÁFICO 5).

Mais do que isso, chegando os problemas na prestação de contas ao ponto de prejudicar as

instituições, para além do desenvolvimento dos projetos inicialmente previstos, temos que quase um quinto (17%) dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC tiveram que devolver parte dos recursos ou ficaram inadimplentes frente ao poder público, estando impossibilitados de alcançar novas parcerias. No caso dos Pontos da rede estadual, novamente temos pouco mais de 2% das instituições, constituindo, em verdade, as mesmas exceções (GRÁFICO 6).

A partir destes apontamentos, não estamos afirmando que foi encontrada, no contexto estadual, a solução definitiva para o problema, uma vez que há falta de clareza e compreensão do formato estabelecido, além de inseguranças jurídicas relacionadas ao mesmo. Ainda assim, é inegável que a adoção de um modelo simplificado de repasse e prestação de contas se mostrou mais adequado à realidade do Cultura Viva, devendo servir a experiência como estímulo para o enfrentamento do problema na implementação de novas redes de Pontos de Cultura.

Além do formato em si, revelaram-se como elementos importantes para a existência ou não de problemas na prestação de contas a capacitação recebida para a gestão dos recursos públicos, o acompanhamento dos projetos e a facilidade de comunicação com os órgãos gestores da política. Nesse aspecto, tanto no caso da rede estadual quanto dos convênios com o MinC, os Pontos que receberam algum tipo de capacitação e tiveram problemas na prestação de contas representaram, proporcionalmente, metade dos que não receberam capacitação (GRÁFICOS 7 E 8). Mostra-se necessário, portanto, a ampliação e a qualificação dessas iniciativas de capacitação, com a realização de mais encontros que apontem para o entendimento na prática das demandas administrativas. Nesse sentido, o poder público tem um papel fundamental, sobretudo considerando o acesso aos instrumentais jurídicos e administrativos como parte da perspectiva de empoderamento. Como explicitado pelo depoimento de uma ponteira:¹³

Todas as pessoas precisam se empoderar desse conhecimento, precisam se preparar para isso e para conseguir todo recurso que quiser para sua entidade. Precisam aprender e não ter alguém tutelando, dando concessões. Mas o que é necessário é que o Estado assuma capacitação e contribua com essa preparação.

Em paralelo a isso, foi apontado também como elemento fundamental para a diminuição do problema o fortalecimento dos órgãos do poder público, para que possam acompanhar o desenvolvimento dos projetos e sanar dúvidas ao longo de sua execução. Isso porque a pequena estrutura de recursos humanos e a instabilidade da equipe responsável pelo acompanhamento do programa geraram dificuldades de comunicação e suporte técnico, que poderiam ter evitado alguns dos entraves que acabaram sendo empurrados para o momento da prestação de contas.

Considerações finais

¹³ Depoimento concedido durante reunião com o Ministério da Cultura para preparação do mutirão de prestação de contas, em

O trabalho aqui resumidamente apresentado esteve pautado por duas abordagens: por um lado, as inovações trazidas pelo programa Cultura Viva, que permitem compreendê-lo como um paradigma de política cultural comunitária, a partir da inclusão de novos atores e do alargamento das práticas culturais entendidas como objeto de financiamento público; por outro, os entraves encontrados nesse tipo de parceria entre o Estado e as instituições da sociedade civil, no que diz respeito, em especial, aos instrumentos jurídicos e de gestão.

Como parte do enfrentamento dos desafios administrativos da política cultural comunitária, a pesquisa apontou para a adoção de três medidas fundamentais: o fortalecimento institucional dos órgãos públicos da cultura, com ampliação e qualificação dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos projetos; a capacitação das instituições da sociedade civil, tendo em vista o acesso aos recursos públicos; e a flexibilização das demandas de gestão, com a adoção de modelos simplificados de repasse e prestação de contas. Insistimos ainda uma vez nesse último ponto, tendo em mente que o excesso de demandas burocráticas acaba por afastar o potencial contido nas políticas que implicam em participação da sociedade civil, sobretudo no que diz respeito aos setores menos institucionalizados:

O custo da burocracia e o excesso de formalismos apresentam-se como verdadeiras barreiras ao exercício da livre atuação democrática dessas entidades, podendo afastar da esfera do Estado as entidades da sociedade civil que mais podem contribuir para a melhoria da sua atuação, por possuir perfil mais moderno e eficiente, ou por atuar em regiões e comunidades mais isoladas e excluídas – ambas com alto custo de implementação de um sistema burocrático e formalista. (BRASIL, 2012, p. 96)

Se constitui objetivo da política cultural a democratização do acesso aos recursos públicos, a desburocratização dos processos de implementação torna-se enfim uma necessidade. Ela deve vir acompanhada, ainda assim, do desenvolvimento de novos sistemas de monitoramento. O horizonte da adoção de novos mecanismos de controle dos gastos com foco nos resultados parece ser, desde já, um caminho importante e factível, desde que não implique na subordinação dos objetivos da política à comprovação de indicadores puramente quantitativos.

Estas são prerrogativas do fortalecimento de políticas públicas que se fundamentam sobre a participação da sociedade civil, não a partir da transferência das responsabilidades estatais a grandes organizações sociais, mas a partir do real protagonismo das pequenas associações comunitárias. Ambos os modelos, no entanto, encontram-se em disputa, tornando essencial a clareza de que o embate pela gestão pública passa necessariamente não só pelas pelepas orçamentárias, como também por novas formas de regulamentação. É preciso enfrentar politicamente a questão burocrática, entendendo como justo um maior rigor no controle dos maiores montantes de recursos e liberando os menores, por outro lado, do

excesso de amarras procedimentais.

Retomando a especificidade da experiência dos Pontos de Cultura, no atual momento, temos um novo contexto com a aprovação da Lei Cultura Viva. Ainda que esta represente um avanço frente à rigidez do formato dos convênios, ainda há insegurança quanto à sua regulamentação. Além dessa questão, o escalonamento de valores e prazos de duração dos projetos e a criação de mecanismos de chancela sem repasse de recursos são também elementos postos em cena que, no entanto, devem ser vistos com alguma cautela. A adoção de uma meta quantitativa para a implantação de Pontos de Cultura, estabelecida pelo Plano Nacional de Cultura – ainda que seja importante para nortear a expansão do programa –, não pode vir a comprometer a essência do Cultura Viva.

Por fim, é inegável que o programa contribuiu para a inclusão de novos atores no campo das políticas culturais, atingindo pequenas associações que, em grande parte, possuíam até então um orçamento anual menor ou igual ao repasse instituído pelo Ponto de Cultura (cerca de 70% do total da amostra). Além disso, contemplou um número relevante de instituições que nunca haviam acessado recursos públicos (44%), entre outras que haviam recebido apenas apoios pontuais. Como vimos, no entanto, tal logro não veio acompanhado de um processo absolutamente tranquilo, tendo gerado inúmeros problemas de gestão, tanto para os órgãos da administração pública quanto para as instituições da sociedade civil. A partir da experiência do Cultura Viva, é possível afirmar que é preciso enfrentar os desafios administrativos da política cultural comunitária, tendo em vista não só a democratização do acesso às políticas culturais como também, no que diz respeito aos instrumentos jurídicos e de gestão, a democratização do próprio Estado.

Referências

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Eds.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

ANDER-EGG, E. **Política cultural a nível municipal**. Buenos Aires: Humanitas, 1987.

BRASIL. 1993. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. 2004. **Portaria nº 156, de 06 de Julho de 2004**. Dispõe sobre a criação do Programa Cultura Viva. Brasília, 06 de julho de 2004.

_____. 2007. **Decreto Nº 6.170 de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

_____. 2008a. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 127, de 29 de maio de 2008**. Revogada

pela Portaria Nº 507, de 24 de novembro de 2011.

_____. 2008b. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 342**, de 5 de novembro de 2008.

_____. Ministério da Justiça. **Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil**. Série Pensando o Direito nº 41. 2012.

_____. 2014. **Lei Nº 13.018 de 22 de julho de 2014**. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências.

CANCLINI, N. G. **Políticas culturales en America Latina**. Cidade do México: Ed. Grijalbo, 1987.

CEVASCO, M. E. **Para ler Raymond Williams**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência – aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA. **Relatório Final da Comissão Paulista de Pontos de Cultura sobre o Mutirão de Prestação de Contas**. São Paulo, 22 de agosto de 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

FABRIZIO, C. **Reflections on the evolution of the notion of culture and of the concepts relating to cultural development and cultural policies since 1970**. Ad-hoc panel in view of the preparation of the Second World Conference on Cultural Policies. Paris: UNESCO, 1980.

FERNANDES, Florestan. **O folclore em questão**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2006. **Lei Nº 12.268, de 20 de fevereiro de 2006**, Institui o Programa de Ação Cultural – PAC, e dá providências correlatas.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Coordenação de Cultura. **Cultura Viva – as práticas dos pontos e pontões**. Brasília, IPEA, 2011.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Caderno Cultura Viva. Programa Nacional de Educação, Cultura e Cidadania**. Brasília, DF: MinC, 2004a.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Edital de divulgação No. 1**. Brasília, DF: MINC, 2004b.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Edital de divulgação No. 2**. Brasília, DF: MINC, 2005a.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Edital de divulgação No. 3**. Brasília, DF: MINC, 2005b.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Edital de divulgação No. 4**. Brasília, DF: MINC, 2005c.

_____. **Cultura Viva - Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária** – 3ª Edição. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2010/11/Cat%C3%A1logo_-Cultura_-Viva-2005.pdf. 2005d. Acesso em: 13/04/2012.

_____. Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural. **Cultura Viva em Números – 2004 a 2012**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/secretaria/scdc-em-numeros/>. 2012. Acesso em: 12/02/2013.

RUBIM, A. A. C. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. **O Público e o Privado**, nº. 9, p. 33-47, jan./jun. 2007.

_____. **As Políticas Culturais e o Governo Lula**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2011.

SÃO PAULO (Estado). 2009. Secretaria de Estado da Cultura. **Edital de Seleção para Pontos de Cultura do Estado de São Paulo**. São Paulo, 24 de junho de 2009.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Pontos de Cultura – Olhares sobre a Rede SP**. São Paulo, 2012.

SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E. (Orgs.). **Cultura Viva – avaliação do programa arte, educação e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2010.

TURINO, C. **Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

UNESCO. **Cultural policy: a preliminary study**. Paris: UNESCO, 1969.

VOLKERLING, M. Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy. **The European Journal of Cultural Policy**, v. 2, n. 2, p. 189-212, 1996.

WILLIAMS, R. Culture is ordinary. In: WILLIAMS, R. **Resources of Hope: culture, democracy, socialism**. London: Verso, 1989 [1958]. p. 91-100.